A nova reforma do MEC: Mais polimento, mesmas idéias[1]

Publicado em *Estudos – Revista da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior*, Brasília, v. 23, n. 35, p. 9-18.

Simon Schwartzman

Cláudio de Moura Castro

A nova versão do projeto de lei da Reforma do Ensino Superior proposta pelo MEC é mais bem escrita que a anterior, mais compacta, e traz algumas inovações. Mas insiste nos mesmos equívocos centrais, e não lida de forma adequada com as questões mais vitais do ensino superior do país. Como o MEC teve todas as oportunidades de acertar, vangloriou-se da extensão das suas consultas e teve amplo tempo, as suas fraquezas são menos perdoáveis do que as da primeira versão, mais atabalhoada. Na verdade, o Ministério escolheu como quis seus interlocutores, e não se dignou a dialogar nem responder a quem não compartilhava as suas premissas. Houve um rompimento com a herança das discussões do passado e o projeto não desenha uma agenda futura do ensino superior que gostaríamos de ter.

O objetivo deste texto não é examinar em detalhe a proposta, artigo por artigo, mas chamar a atenção para seus problemas conceituais mais importantes. É possível que, garimpando, seja possível encontrar aqui e ali algumas inovações interessantes, que deveriam

[1] Os autores agradecem os comentários de João Batista de Araújo e Oliveira e de Ana Maria Rezende Pinto. Não obstante, advertem que é apenas sua a responsabilidade pelo texto.

ser adotadas. Mas não há nada que não se possa implantar por via administrativa ou legislação específica, sem a necessidade de fazer desta lei a nova Constituição do ensino superior do país.

O ser e o dever ser da educação superior

O principal problema com o projeto é que ele não toma em consideração o fato de que a educação superior, em todo o mundo, é uma realidade contraditória, que cria oportunidades e consolida a desigualdade, trazendo benefícios e custos para a sociedade. Muitos dos objetivos que a educação superior deveria proporcionar – desenvolver pesquisa de alto nível, formar elites técnicas e profissionais, aumentar o acesso da população à educação, desenvolver e transmitir os valores da cultura tradicional, abrir espaço para novos valores e manifestações culturais, formar pessoas para o mercado de trabalho, formar professores para a educação fundamental, formar especialistas, consolidar a educação geral e humanística, desenvolver sistemas de educação de massa – podem estar em contradição, ou pelo menos em tensão uns com os outros. Quando só se privilegia alguns destes aspectos, em detrimento dos outros – por exemplo, quando se diz que todo o ensino superior deve estar associado à pesquisa, ou que o mais importante de tudo é a inclusão social, ou que a educação superior é um "bem público", e por isto deveria ser gratuita e colocada fora do mercado, ou que ela é um bem privado, e por isto deveria ser privatizada – as políticas fracassam, porque não tomam em conta a complexidade que existe, e não abrem espaço para que as diversas funções e aspectos da educação superior, embora contraditórios, coexistam e se manifestem.

O uso do termo "bem público" por parte do MEC é inapropriado e dá margem a confusões. Este termo é uma expressão consagrada na teoria econômica para denominar bens que não podem ser apropriados privadamente, como a qualidade do ar ou a segurança de um país, e que, por isto, precisam ser supridos pelo governo. Como o seu consumo não pode ser impedido, não há como cobrar de quem beneficia. Portanto, agentes privados não poderiam oferecê-lo, pois teriam custos sem ter receitas. A educação, ao contrário, pode ser, em grande parte, apropriada e trazer benefícios privados. Por isto, tem um valor que as pessoas estão dispostas a pagar. Existem muitos outros bens que são produzidos na sociedade – alimentos, remédios, habitação, transportes – que são úteis para a sociedade, mas são normalmente produzidos pelo setor privado, pois podem ser cobrados. Assim, embora o arroz seja vital para a alimentação brasileira, não há qualquer razão para subsidiar a sua produção.

Mas nada impede que, em certos casos, haja subsídios ou regulação por parte do governo. O critério para intervir no suprimento e na regulação da produção destes bens não pode ser simplesmente a sua utilidade social – pela mesma razão que o Estado não intervêm na produção de arroz. A necessidade de intervir ocorre quando, por alguma razão, estes bens

não estão sendo supridos como justificaria o interesse coletivo. Por exemplo, os benefícios para a sociedade de uma população bem educada podem justificar o financiamento público da educação básica e média para a maioria da população, pois talvez muitos não possam pagar por ela ou não vejam razão para optar por uma educação de alta qualidade, em vez de outra pior. Igualmente, justificam-se alguns investimentos na educação superior, para estimular e garantir a qualidade, a equidade e o desenvolvimento de competências específicas. Mas não se justifica nem o subsídio generalizado ao ensino superior, nem o controle pormenorizado do setor por parte do Estado.

Em suma, ao confundir "bem público" – um termo rigorosamente definido pela teoria econômica - com interesse social, o projeto erradamente justifica a intromissão ilimitada do Estado, aproveitando-se da presunção de que bens públicos precisam ser financiados e controlados pelo governo. Mas como, pela definição estabelecida, educação não é "bem público", é errado invocar uma intervenção automática do Estado, como tende a fazer a proposta do MEC. Há razões para a presença do Estado na educação, mas as justificativas são totalmente distintas.

O projeto de reforma do Ministério da Educação não reflete um diagnóstico equilibrado do ensino superior como um todo. Ademais, confunde nos artigos 3 e 4, o que o ensino superior *deveria ser*, na visão do Ministério, com *aquilo que ele é*, não só no Brasil, como no mundo contemporâneo de uma maneira geral. O diagnóstico que é apresentado se limita a três constatações principais: Primeiro, que o número de estudantes no ensino superior brasileiro é relativamente pequeno, se comparado, por exemplo, com a Argentina. Segundo, que o número de estudantes de origem social mais baixa é ainda pequeno, comparado com sua distribuição na sociedade como um todo – como é o caso dos que estudaram em escolas públicas, porque não puderam pagar por melhor educação nas escolas privadas, e os afro-descendentes. E terceiro, que o número de matrículas em instituições privadas é muito grande.

Ignorando a complexidade do quadro educacional brasileiro, seguem daí, quase que imediatamente, as propostas centrais do Ministério. A primeira é aumentar a inclusão social a todo custo, pela expansão das matrículas noturnas das universidades federais e promessa de financiamento para as universidades estaduais e comunitárias (embora tenha voltado atrás na tentativa de impor, imediatamente, um sistema de cotas raciais nas universidades federais). A segunda é um grande aumento dos recursos para as universidades públicas, dissociado de qualquer política de vinculação efetiva entre recursos e resultados. A terceira é uma proposta de controle, de forma indevida e desastrada das instituições privadas.

Falta, nas políticas propostas, qualquer tentativa de fazer uso das informações já disponíveis sobre a qualidade do ensino superior brasileiro, que sabemos ser muito medíocre em termos gerais, embora com importantes ilhas de qualidade e competência. Falta também reconhecer a grande diferenciação que existe entre os diferentes públicos e as diferentes instituições de ensino superior, bem como considerar o montante dos recursos públicos e privados gastos na educação superior, tratando de ver como eles se comparam com os gastos de outros países. Não há tampouco qualquer diagnóstico do desempenho das instituições brasileiras de ensino superior, sejam as federais, sejam as estaduais ou privadas, em sua grande variedade. Finalmente, a reforma reflete a visão de um Brasil isolado do resto do mundo, como se ignorar o que acontece alhures fosse antídoto para a temida globalização. Não há qualquer esforço de comparar o ensino superior no Brasil com o de outros países que conseguiram, muitas vezes com recursos semelhantes, produzir resultados muito mais significativos.

Falta um diagnóstico competente, baseado no que se conhece e o que está sendo discutido e analisado no Brasil e no mundo a respeito da educação superior contemporânea. Em lugar disso, o projeto de lei do Ministério apresenta um discurso retórico sobre o que ela deveria ser, começando pela vinculação obrigatória com o que o Ministério denomina de "projeto de nação, como elemento estratégico na busca de um novo modelo de desenvolvimento, central para a consolidação de uma nação soberana, democrática e inclusiva". Cada uma destas palavras – "projeto", "nação", "novo modelo", "soberana", "inclusiva" – pode ser aceita por todos e interpretada conforme a preferência de cada um. Mas elas podem também ter significados muito precisos, e nem sempre os melhores. Quando impostas conforme a ideologia peculiar de um determinado partido ou corrente de pensamento (deve ser neste sentido que o documento diz que este projeto é "posicionado"), elas ameaçam o pluralismo de idéias e valores que deve ser central aos regimes democráticos e suas instituições educacionais. Para se entender do que estamos falando, basta pensar um pouco no que se tornaram conceitos como "novo modelo de desenvolvimento" ou nos diferentes sentidos que "projeto de nação" e "soberania" adquiriram nos regimes autoritários do século XX.

Política pública e sistemas auto-regulados

O projeto de lei não reflete nenhum pensamento amadurecido sobre o papel e os processos de regulação da educação superior por parte do Estado. As instituições de educação superior precisam de autonomia para se desenvolver e prosperar, tanto no setor público quanto no setor privado, e o Estado tem um papel fundamental de fazer com que as coisas

aconteçam, em linha com o interesse público. Deixar que as coisas ocorram ao sabor das forças vivas da sociedade jamais foi a opção de nenhuma nação bem sucedida. Isto não significa, no entanto, que esta intervenção possa ser feita de qualquer maneira. A questão é sempre decidir como, quanto e de que forma intervir.

Em um Estado centralizador e governado de cima para baixo, o seu papel é muito claro. Há uma pauta de prioridades e definições que são transmitidas de forma impositiva dentro da hierarquia. É assim que funcionam os exércitos.

Mas diante de um ensino superior que está parcialmente em mãos de instituições públicas bastante independentes e o restante em mãos privadas, o problema de regulação se torna mais difícil e mais sofisticado. A força bruta das proibições e imposições é uma ferramenta muito limitada e tosca. Os mecanismos mais eficazes são sutis e indiretos. A boa política pública requer entender a lógica dos sub-sistemas que precisam ser regulados. Sem isso, as políticas serão ineficazes ou mesmo podem ter conseqüências opostas às esperadas. Ou seja, carece entender o sistema público e o privado.

A regulação do setor privado

A regulação do setor privado requer uma compreensão correta da sua lógica de funcionamento. Onde quer que o setor privado opere, é necessário que as receitas geradas pela cobrança de mensalidades permitam cobrir todos os custos e deixem um mínimo de excedente. Se isso não acontecer, o setor privado não vai oferecer seus cursos em determinadas especialidades ou regiões, a não ser se for subsidiado para isto. Se, por outro lado, instituições privadas identificarem áreas onde possa haver uma demanda por cursos, elas vão se fazer presentes, independentemente da existência ou não de um diagnóstico governamental sobre a "necessidade social" destes cursos. A justificativa para uma política restritiva de criação de novos cursos no setor privado em nome da "necessidade" ou "interesse" social destes cursos parte do suposto equivocado de que o setor público tem condições de prever a demanda futura do mercado de trabalho, e que tem a responsabilidade de equilibrar a oferta e a demanda de profissionais. Na prática, o que o governo acaba fazendo é criando reservas de mercado para determinados grupos profissionais. Note-se não há nenhum esforço em definir este interesse social quando o Ministério propõe a expansão das vagas no setor público, sem explicitar as especialidades e regiões prioritárias...

Se o Estado quer que o setor privado ofereça cursos ou aceite alunos que dariam prejuízo à escola, terá que criar subsídios para estimular a sua ação. Por exemplo, as bolsas do Prouni permitem receber alunos que, de outra forma, não poderiam pagar. Um outro exemplo é dado pelas prefeituras dos estados sulinos que ajudaram nos momentos iniciais de criação das faculdades comunitárias, para viabilizar o ensino superior local.

O setor privado - na educação e em todas as áreas - se move agilmente em busca dos mercados menos atendidos, isto é, onde há mais demanda e menos oferta. Dentro sua lógica, tentará cobrar tanto quanto os alunos estejam dispostos a pagar. Tentará, igualmente, obter o máximo de diferença entre custos e receita. A política pública que ignora esses princípios dá o seu primeiro passo em falso. Acusar o setor privado de ter interesses comerciais é ignorar o motor da economia de mercado.

Se há lucros no mercado, outros competidores serão atraídos. E como não podemos ignorar, a competição entre as escolas faz cair as mensalidades. Para não atrair a concorrência, é possível que os primeiros a chegar ao mercado já pratiquem preços relativamente modestos. Ou seja, na lógica do sistema de mercado, o Estado deve estimular a concorrência, jamais criar reservas de mercado. Mas isso tudo não acontecerá se o Estado estimular o monopólio, ao impedir o aparecimento de outras escolas, o segundo erro imperdoável. A atribuição de diferentes graus de autonomia para as instituições privadas – universidades, centros universitários, faculdades isoladas – embora feita em nome de uma diferenciação de qualidade, acaba por criar monopólios para determinadas instituições que conquistaram, no passado, o *status* universitário, em detrimento de outras que ainda não o fizeram. A idéia de que universidades, porque conseguiram este titulo no passado ou porque têm alguns cursos de pós-graduação, seriam mais responsáveis do que centros universitários ou faculdades profissionais, não resiste a um exame mais profundo, da mesma forma que não fazem sentido as restrições territoriais que existem para a criação de novos cursos ou a expansão de cursos existentes. Na prática, tudo isto leva a situações de privilégios e monopólios, arbitrados, indevidamente, pela burocracia pública.

O grande atrativo do sistema de mercado é a sua capacidade de auto-regulação. Quando há escassez e preços altos, aumentam os incentivos para investir, aumentando, portanto, a oferta. Quando sobram vagas, há um incentivo para abandonar o mercado ou reduzir a oferta, fugindo dos desperdícios. Se o mercado das grandes capitais se torna desinteressante, as oportunidades estarão nas cidades pequenas. Aliás, foi por isso que houve uma dramática descentralização do ensino privado, em contraste com o ensino público federal que dificilmente sai das capitais. Nesse caso, o setor privado exerceu melhor um papel social do que o federal. Diante de um sistema auto-regulado e que faz bem o que o Estado tende a fazer mal, o pior cenário é uma intervenção canhestra do governo, controlando anuidades ou proibindo a oferta. É retirar do privado o que este tem de bom.

Mas nada disso nos aproxima de um sistema onde o Estado se mantêm à distância. O funcionamento correto de mercados modernos requer a presença de um marco regulatório inteligente – isto é, eficaz como instrumento para implementar as políticas públicas. Não há mais espaço para capitalismo selvagem, e tampouco a educação é mais “bem comportada” do

que outros setores da economia. Da mesma forma que há regras fito-sanitárias estritas para restaurantes e exigências pormenorizadas nos equipamentos de segurança de um automóvel, é mais do que esperado que o Estado imponha condições mínimas de qualidade para o funcionamento de um curso superior. E também, que imponha padrões éticos nos comportamentos e transparência nas atividades de todos. Isso é tão mais importante quando consideramos que os portadores de diplomas gozam de privilégios de exercício profissional.

Há vários papeis onde o Estado é insubstituível. Primeiro, cabe a ele zelar para que todos tenham acesso à informação requerida para tomar decisões inteligentes. Em particular, os alunos precisam ser equipados com as informações relevantes acerca dos cursos que estão sendo oferecidos. Segundo, as regras do jogo devem ser claras e proteger do abuso as partes mais fracas – por exemplo, a escola não deve ter liberdade para aumentar as suas anuidades ou piorar o ensino no meio do semestre, quando é impossível mudar de curso. Terceiro, faz sentido impor condições mínimas de funcionamento para a operação dos cursos. Há espaço para uma enorme variedade de cursos, atendendo a clientelas diferentes. Mas faz igualmente sentido que se tente estipular o que é necessário oferecer para que seja assegurado um mínimo de qualidade. Além disso, o Estado deve dispor de um bom sistema de avaliação, incluindo estimativas de valor adicionado, para que não sejam penalizadas instituições cujo único pecado é receber alunos fracos. [2] E dadas as conhecidas limitações administrativas do Ministério da Educação, um sistema bom dificilmente poderia ser um sistema excessivamente complexo e abrangente. O ordenamento dos cursos em termos de qualidade, como feito pelo Provão, foi um passo importante na defesa do interesse público, ao induzir as instituições menos qualificadas a tratar de melhorar seus resultados, sob pena de perder seus alunos, embora o governo não tivesse tido condições legais de fechar os cursos de pior desempenho.

Há algumas zonas cinzentas na regulação do ensino privado. Suponhamos um curso que, minimamente, cumpra a lei. Mas usando a liberdade essencial no funcionamento dos mercados, cobra muito para os serviços que oferece. Um defensor da liberdade de mercados diria que isso não é assunto de governo, pois a concorrência vai resolver o problema. *Grosso*

---

[2] Os métodos de cálculo do valor adicionado, ou agregado são bem conhecidos e já foram testados no Brasil. Ver, por exemplo, José Francisco Soares, Cláudio de Moura Castro e Leandro Molhano Ribeiro, "O Provão: os cursos A são os que mais oferecem aos alunos?"

modo, é verdade. Mas o processo pode ser lento e a pequenez do mercado pode desencorajar a abertura de novos cursos. Quase todos aceitam que o Estado deve fazer com que estejam imediatamente disponíveis todas as informações relevantes e deve, também, criar condições para o aparecimento de concorrentes. Até aqui, estamos no território do consenso. Que mais o Estado pode fazer? Daqui por diante, estaremos diante de um dilema, pois não há formas eficazes de intervir em casos como esse. Tabelar preços nunca deu certo, confiscar lucros excessivos é ainda maior falta de juízo.

A regulação do setor público

Passemos agora a examinar a questão da regulação das instituições públicas. Uma universidade pública que não cobra dos alunos tem a possibilidade de oferecer cursos em praticamente todas as direções. Um dos seus papeis relevantes é fazer com que o ensino público ocupe espaços onde o setor privado não opera espontaneamente. Mas quais os cursos que a universidade pública decidirá oferecer? Se a decisão for puramente interna à universidade, colidem as percepções acerca do interesse social com as forças internas da universidade - onde a mais forte é a inércia, pois mudar tem sempre custo político elevado e requer redistribuir recursos. Deixada à sua própria sorte, tendem a prevalecer soluções que privilegiam o *status quo* e o conforto político da instituição, em detrimento do interesse social. Por exemplo, os cursos noturnos têm um papel importante, pois atendem a alunos que são mais pobres e trabalham, aumentando a equidade do sistema. Mas a maioria das universidades federais reluta em expandi-los, pois trazem inconveniências para os professores e matriculam alunos supostamente mais fracos. Ou seja, a decisão interna desconsidera o interesse social.

Daí a importância das políticas públicas, para levar as universidades em direções desejáveis para a sociedade, mas que encontram forte inércia dentro da sua dinâmica interna. Ou seja, a própria idéia de autonomia da universidade pública requer reparos cuidadosos. Não queremos uma universidade pública servilmente atada ao Estado. É péssimo, tanto para a liberdade acadêmica como para a gestão do cotidiano. Mas tampouco é aceitável que os recursos públicos sejam gastos em instituições onde não há mecanismos para enquadrar a sua ação nas grandes linhas do interesse público. Portanto, é inaceitável uma autonomia sem prestação de contas bem definida e sem mecanismos para evitar a irresponsabilidade.

Entendido esse princípio, ainda há o problema prático de escolher os mecanismos pelos quais a intenção de política pública se transmite para as universidades. A decisão administrativa pura e simples nem sempre é o mecanismo mais apropriado. Esta tende a ser rígida e gerar reações fortes, bem como subterfúgios para evitá-la. Estimular maiores vínculos entre as instituições acadêmicas e outros setores da sociedade é um bom caminho,

desde que não signifique tolher a liberdade das instituições em buscar seus próprios caminhos. Em todo o mundo, a tendência é criar, para o setor público, mecanismos de competição por desempenho e qualidade.

O Brasil já tem uma experiência bem sucedida disto na área da pesquisa e da pós-graduação. Existe um "quase-mercado" de financiamento de pesquisas, proporcionado pelas agências federais e estaduais, e os pesquisadores competem por recursos elaborando projetos que são avaliados por comissões de especialistas. Os cursos de pós-graduação competem por reconhecimento e prestígio que são outorgados através das avaliações da CAPES, que se traduzem, além disto, em recursos financeiros. Em outros países, como a Alemanha, por exemplo, as universidades públicas competem pelos melhores professores, e ninguém é promovido dentro de sua própria instituição. O Chile premia com recursos adicionais os cursos superiores que conseguem atrair os melhores alunos no exame nacional de conclusão do ensino médio. A publicação regular dos resultados das avaliações de qualidade, feitas em quase todos os países da Europa Ocidental, faz com que as universidades públicas disputem pela qualidade, busquem bons professores, e fechem departamentos que não conseguem melhorar.

Em contraste, o Brasil vive ainda na tradição cartorial em que cada pedido de autorização ou revalidação de curso de graduação é tratado como um "processo" em si mesmo, sem uma perspectiva comparada. Nos anos recentes, houve esforços importantes para tentar sair desta situação, do qual o antigo Exame Nacional de Cursos, o "provão", foi o melhor exemplo. Agora, no entanto, parece prevalecer novamente a idéia de que não pode haver competição por resultados dentro do setor público, que isso seria uma concessão a um "produtivismo" incompatível com os fins mais nobres da educação e da cultura. Com isto, resta a alternativa entre os processos cartoriais, eivados de inconsistências e sujeitos à corrupção, ou o *laissez faire* total para as instituições públicas.

Em síntese, estamos diante de dois sistemas que possuem formas de regulação diferentes. O sistema privado é auto-regulado pelo mercado. Oferta e demanda se entrechocam, gerando equilíbrios e re-equilíbrios sucessivos que se revelam quase sempre melhores do que a intervenção estatal. Não cabe ao setor público substituir a concorrência, mas apenas assegurar as condições de uma competição sadia entre as partes e proteger os usuários de abusos do poder econômico. Já o sistema público não tem mecanismos de auto-regulação, pois sendo gratuito, haverá quase sempre demanda pelas vagas oferecidas. Tampouco há forças que combatam as distorções e ineficiências, pois estas não prejudicam diretamente os que estão lá dentro tomando decisões. Portanto, precisa de mecanismos de prestação de contas do seu desempenho, bem como liberdade de ação, para implementar as metas definidas pelo do Estado.

Podemos, portanto, concluir nossos raciocínio, enfatizando que as razões para o Estado estabelecer padrões mínimos e controlar a qualidade não são menos fortes do lado das universidades públicas do que no das privadas. Até poderiam ser considerados mais fortes, pois existem muitos cursos públicos de péssima qualidade, são os recursos da sociedade que estão comprometidos e não há a fiscalização implícita por parte dos alunos pagantes , cujos recursos privados estão em jogo no ensino particular.

Se os argumentos apresentados nessa seção têm foros de verdade, isso significa que as políticas de regulação propostas no projeto do MEC estão na contramão da boa política pública.

Falamos de uma antinomia entre a ação de forças de mercado versus a ação reguladora do Estado. Falta discutir um terceiro elemento que está presente, mas que não deveria estar. Trata-se da intromissão das ordens, conselhos e outros órgãos de classe na regulação do ensino superior. É legítimo discutir, inclusive, em que medida elas deveriam ter o poder de regulamentar o exercício das respectivas profissões, dada a tendência a colocarem os interesses privados dos seus associados acima dos interesses da sociedade. Um papel legítimo para estas entidades é estabelecer critérios próprios para reconhecer a qualificação de seus filiados, através de exames de ordem ou procedimentos semelhantes, proporcionando à sociedade informação sobre a qualidade de seus serviços, que será tanto mais apreciada quanto elas forem sérias e responsáveis nestes processos de avaliação e credenciamento profissional.

O que tais órgãos não devem ter o direito de fazer é interferir nos cursos que preparam os profissionais. Este relacionamento promíscuo entre as corporações profissionais e os cursos superiores vêm da tradição brasileira de dar às faculdades o direito de outorgar títulos e prerrogativas profissionais a seus diplomados. Este entendimento antigo, no entanto, deixou de existir a partir da Constituição de 1988, que assegura a liberdade de ensino e delega ao Ministério da Educação, e não às corporações profissionais, a responsabilidade pela regulação da educação superior. Isto é reforçado pela Lei de Diretrizes e Bases (Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro 1996), ao estabelecer, no artigo 43 (II), que cabe ao ensino superior “formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais”, e, no artigo 48, que “os diplomas de cursos superiores reconhecidos, quando registrados, terão validade nacional como prova da formação recebida por seu titular”. Ou seja, não cabe nem às instituições de ensino superior nem ao Ministério da Educação certificar diretamente para o exercício profissional, mas, tão somente, atestar a qualidade da formação recebida. Não obstante, aí está a presença indesejável das associações e sindicatos, interferindo na abertura de cursos e na definição de currículos.

Educação superior de massas e inclusão social

O crescimento da educação superior de massas, que é uma característica dos países desenvolvidos e emergentes em todo o mundo, é um processo complexo, que traz custos e benefícios. Inevitavelmente, representa um custo crescente para a sociedade. Aliás, é tolice dizer que educação é um investimento e não um custo, pois todo investimento tem custos. O que se pode dizer é que esse custo é compensado por benefícios substanciais.

Não é possível entender o sistema educativo a partir de um funcionalismo simplista, que não toma em conta seus aspectos positivos e negativos e suas contradições. Muito menos se podem ignorar as ideologias que costumam ser elaboradas para justificar os interesses corporativos e o prestígio social dos que se beneficiam destas instituições.

Os benefícios da educação superior são bem conhecidos. Inúmeras pesquisas mostram que tendem a gerar, para os graduados, adicionais de rendimento mais do que justificando os gastos – em termos econômicos, são medidos pelas taxas elevadas de retorno ao investimento. Quando funciona de maneira adequada, a educação forma pessoas qualificadas para o exercício de profissões mais complexas e abre espaço para a criação e transmissão do conhecimento científico e técnico e da cultura entre gerações. Historicamente, a expansão da educação, em todos os níveis, acompanhou os processos de formação das sociedades urbanas e complexas e serviu de canal de mobilidade e ascensão social para muitas pessoas. Os economistas cunharam o termo "capital humano" para descrever a contribuição da educação para a criação da riqueza.

Ao lado destes aspectos positivos, as instituições educacionais sempre contribuíram para preservar valores que muitas pessoas consideram como ultrapassados e para manter e garantir os privilégios de determinados grupos sociais. Na linguagem gramciana, elas sempre foram um instrumento para assegurar a hegemonia de determinados grupos e classes sociais. Por séculos, as universidades tradicionais resistiram ao avanço das ciências modernas e se constituíram em canais de valores e ideologias que defendiam e justificavam os interesses dos grupos sociais dominantes. O acesso à educação de melhor qualidade, ou de mais prestígio, sempre esteve condicionado aos recursos materiais e culturais das famílias dos estudantes. Neste sentido, a educação – e em particular, a de nível superior - sempre funcionou como mecanismo de reprodução das desigualdades sociais. Os diplomas outorgados pelas universidades se transformam, frequentemente, em privilégios e monopólios que protegem os interesses privados de seus portadores, sem produzir necessariamente benefícios para a sociedade como um todo. Por exemplo, a restrição ao exercício de uma ocupação para os que não têm o diploma pode se justificar se há riscos para os usuários dos serviços gerados. Mas

se esse não é o caso em inúmeras profissões onde os serviços são contratados por parte de quem pode distinguir entre quem sabe e quem não sabe, ou onde os conhecimentos requeridos por uma profissão podem ser adquiridos por cursos de diferentes tipos, ou na vida prática. Nestes casos, o privilégio do diploma é apenas uma discriminação contra quem não o tem, embora possa ser capaz de desempenhar as mesmas funções.

É possível dizer, em outros termos, que o ensino superior produz, ao mesmo tempo, benefícios públicos (ou sociais) e benefícios privados. Não é possível eliminar os benefícios puramente privados (permitir que o seu detentor passe na frente de outrem) e nem as desigualdades sociais criadas pela educação. Estes benefícios estão associados, em grande parte, ao prestígio que a sociedade atribui a determinadas pessoas, grupos sociais e profissões, e aos monopólios profissionais que estas pessoas exercem. Contudo, ao maior prestígio e poder monopolista de uns corresponde, necessariamente, o menor prestígio e a exclusão de outros. A expansão do ensino superior não está associada somente à ampliação das oportunidades e ao crescimento do mercado de trabalho de pessoas altamente qualificadas, mas também, e em muitos casos, à disputa das pessoas por conseguirem melhor posição nestas hierarquias de prestígio e monopólio. A crescente inflação de títulos e anos de escolaridade dilui os privilégios dos detentores de títulos. Mas, ao mesmo tempo, dá os mesmos privilégios – agora atenuados – a uma fração maior da sociedade que passa a ter as credenciais e diplomas.

O objetivo das políticas educacionais deve ser o de maximizar os benefícios públicos, e não transferir o custo dos benefícios privados para as pessoas na sociedade que são excluídas deste benefício. Isso ocorre quando todos pagam impostos para financiar uma educação pública que, mesmo quando beneficia a sociedade como um todo, beneficia muito mais os poucos que conseguem ter acesso a ela.

Na medida em que as instituições de ensino superior formam pessoas competentes, capazes de criar riqueza e contribuir para o bem estar da sociedade, os benefícios públicos são maximizados. Em contraste, na medida em que estas instituições produzem credenciais desprovidas de conteúdo, fortalecem monopólios profissionais e acentuam as diferenças e as hierarquias sociais, são os benefícios privados que prevalecem, em um jogo de soma zero, onde ao ganho dos que têm diploma corresponde uma perda para os que não o têm.

A tensão entre os benefícios sociais e privados da educação superior não está correlacionada necessariamente com a polarização entre instituições públicas e instituições privadas, como muitas vezes se supõe. A disputa histórica entre educação pública e privada foi, no passado, sobretudo uma disputa entre elites leigas e elites religiosas. Cada lado defendia a sua versão dos valores e ideologias que as universidades deveriam elaborar e

transmitir. Igualmente, defendiam a hegemonia política e social de determinados grupos. A criação de sistemas públicos de educação superior, com critérios igualitários de admissão de estudantes, e sua ampliação posterior, foi um passo importante para reduzir os privilégios que resultavam do controle monopolístico das profissões tradicionais por parte de pequenas elites. Foi também importante para aumentar o nível de formação educacional dos países. Ao mesmo tempo, esta ampliação levou à criação de novas hierarquias, credenciais e monopólios no mercado de trabalho, tudo a custos crescentes para a sociedade, necessários para o financiamento das grandes organizações em que as universidades se transformaram.

Muitos países oferecem vagas em universidades públicas, gratuitas e relativamente fáceis de entrar, em paralelo com a existência de instituições privadas caras e de alta qualidade. Nesses casos, as instituições públicas atendem às massas, e as privadas, às elites. No Brasil, o cenário é mais contraditório, pois as universidades públicas são caras para o governo, gratuitas para os alunos e entre elas se encontram as de melhor qualidade. Como conseqüência, tornam-se "reservas de caça" para os setores da população com mais recursos, por estarem melhor preparados para os vestibulares. As linhas de equidade e privilégio se complicam, deixando de ter um significado claro.

As duas afirmações – de que o governo gasta muito com as universidades públicas, e que os estudantes de nível superior no setor público tendem a ter origem social relativamente alta – costumam ser fortemente contestadas. Os professores e funcionários das universidades públicas se queixam que seus salários são baixos e estão congelados, existem muitos estudantes pobres e de classe média baixa nas universidades públicas, e a composição social dos estudantes no setor público não é muito diferente, hoje em dia, da composição social dos estudantes no setor privado.

Não obstante, o governo brasileiro gasta em termos per capita com a educação superior pública muitas vezes mais do que qualquer outro governo da América Latina, se aproximando do nível de muitos paises europeus. Uma das razões deste contraste entre gastos altos e salários baixos é que existe muito desperdício no sistema, com a generalização dos contratos de tempo integral, inclusive para professores que não fazem pesquisa, e grandes discrepâncias entre os orçamentos das universidades. Tais diferenças resultam do fato de que os orçamentos não são estabelecidos por critérios claros de produtividade (a tendência internacional, que o Brasil nunca adotou, é basear os orçamentos das universidades públicas no número de alunos que têm e nos tipos de cursos que oferecem, com os acréscimos e ajustes necessários para cada caso). É também de se notar que os estudantes de nível superior, embora muitas vezes com recursos muito limitados, continuam sendo, na média, de origem social muito superior à da população como um todo, que não chega a este nível de educação.

Os benefícios privados da educação superior no Brasil são muito altos. Isto pode ser comprovado pela renda mediana das pessoas de nível superior, que era de 1.500 reais, segundo a PNAD de 2003, comparado com a renda mediana dos que tinham somente o médio, de 480 reais, ou dos que só tinham a educação básica, de 350 reais. O natural seria que os estudantes pagassem seus estudos de forma proporcional a seus benefícios, seja diretamente, seja através de empréstimos, créditos educacionais ou no imposto de renda. O critério não pode ser, somente, a atual renda dos estudantes e suas famílias, mas, sobretudo, suas expectativas de renda futura. Mesmo na Europa, observa-se uma tendência crescente de impor o pagamento de mensalidades no ensino superior público. Uma política correta de cobrança de anuidades deveria estar associada a uma política de bolsas e subsídios, com prioridade para áreas de relevância social mais clara, para pessoas com mais potencial e em cursos de melhor qualidade. É interessante notar que a China cobra o ensino superior em todas as carreiras, menos nos cursos de formação de professores. Lamentavelmente, nada disto é contemplado no projeto do governo.

Os problemas mais graves de equidade no Brasil ocorrem na educação fundamental. Apesar de que, hoje, praticamente todas as crianças têm acesso à escola no Brasil, a qualidade da educação pública ainda é muito frágil e os alunos de origem social mais pobre e de família menos educadas têm grande probabilidade de passar pelos bancos escolares sem nada aprender, abandonando antes de terminar o nível médio. Com isto, sobram pouquíssimos alunos das classes sociais que se quer beneficiar com políticas de ação afirmativa no nível superior, como ficou evidenciado com os problemas enfrentados pelo Prouni. É certo que não é possível esperar pela melhora da educação básica para desenvolver políticas inteligentes de inclusão no nível superior. Mas chama a atenção a grande ênfase que o governo tem dado à inclusão no nível superior, sem ter nem propostas articuladas e nem programas visíveis de correção das graves distorções e deficiências da educação fundamental e média.

A questão da qualidade.

A preocupação quase que exclusiva com a expansão do acesso e com o aumento do financiamento às universidades públicas pode ser uma boa plataforma eleitoral. Mas deixa de considerar os problemas de qualidade e equidade social que este tipo de política pode conter.

Nos países menos desenvolvidos, como o Brasil, é comum que a educação superior pública cresça sem qualidade, distribuindo credenciais e garantindo empregos públicos e monopólios profissionais para poucos, tudo isso, pago pela sociedade como um todo. Isto ocorre porque é relativamente fácil criar, por lei, instituições de ensino com os

correspondentes títulos e privilégios. Mas é muito mais difícil desenvolver uma sociedade que demande competência e conhecimentos, bem como instituições educacionais imbuídas de fortes valores intelectuais e profissionais. Ao lado de excelentes cursos profissionais e centros de pesquisa e de pós-graduação, o ensino superior brasileiro tem também um grande número de cursos e instituições, públicas e privadas, que transmitem conhecimentos obsoletos, quando o fazem. Outras produzem pesquisas sem maior interesse. Há também as que emitem diplomas de pouco ou nenhum valor, por não atestarem, de fato, qualquer conhecimento adicional dos alunos. A má qualidade da maioria dos cursos pode ser atestada por vários tipos de indicadores, que vão da concentração, em poucas instituições, da produção científica e do ensino de pós graduação, aos maus resultados dos exames comparativos, como o Exame Nacional de Cursos e também no mais recente, ENADE.

Estes problemas de qualidade não se resolvem, simplesmente, com mais recursos humanos e materiais nas universidades públicas – maiores salários, mais gastos de custeio, mais pessoas com doutorado, mais pessoas em contratos de tempo integral. Mais dinheiro para instituições ineficientes só se justifica se houver certeza de que os novos recursos serão utilizados para melhorar seu desempenho, e não, simplesmente, para consolidar o que já existe. Não há qualquer razão para crer que, nas instituições mais fracas, isso vai melhorar a sua qualidade.

Como qualquer estudante de economia ou administração sabe, ou deveria saber, a qualidade de desempenho de uma instituição depende de um alinhamento adequado de estímulos, recompensas e penalidades, assim como da definição de objetivos compatíveis com seus recursos materiais e humanos. Mas isso não existe em situações de monopólio, rigidez institucional e dissociação entre resultados e benefícios.

Tanto o ensino superior público quanto o privado deveriam estar submetidos a um processo permanente de avaliação. A sociedade precisa estar informada destes resultados. Mais ainda, os benefícios aos professores e o financiamento público às instituições deveriam estar condicionados aos resultados obtidos. Este princípio é hoje aceito no Brasil em termos amplos, mas é fortemente resistido, na prática, por instituições e grupos que temem perder seus benefícios e privilégios, se isto de fato ocorrer. Infelizmente, não há reforma que não tenha um custo político importante, pois vai contrariar interesses estabelecidos e politicamente robustos.

O projeto de lei do Ministério reitera a importância da avaliação, mas não quer pagar o preço político de uma atitude corajosa, estabelecendo uma associação clara entre resultados e benefícios para o setor público.

Em particular, é necessário indagar se o sistema de avaliação que o governo está tentando implementar, através do SINAES, de fato, representa, um avanço em relação às tentativas do governo anterior. O sistema agora é muito mais ambicioso, mas também muito mais complicado, dando uma grande ênfase aos processos de auto-avaliação das instituições, que, embora possam ser úteis internamente, não se traduzem em informações sistemáticas e inteligíveis para a sociedade. O ENADE, que substituiu o antigo Provão, produziu resultados pouco claros, não só pelo mau uso de procedimentos estatísticos e de testagem, mas sobretudo, porque o Ministério ainda não decidiu se vai ou não vai apresentar à sociedade informações simples que permitam a comparação entre diferentes instituições em função de seu desempenho, deixando para um tratamento separado a questão das eventuais explicações para os resultados, e as políticas necessárias para melhorá-los.[3] Além disto, enquanto outros países instituem seus sistemas de avaliação fora do governo, em mãos de instituições autônomas, o projeto do Ministério mantém as avaliações sob controle de sua própria burocracia.

A questão dos conteúdos e da diferenciação institucional

O projeto de lei continua insistindo do conceito de "indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão". Isso só faria sentido se todas as instituições fossem de elite e tivessem um forte componente de pesquisa e pós-graduação. Contudo, nenhum país medianamente avançado insiste mais em um sistema único desse tipo.

Não obstante, parece haver uma contradição entre a proposta de universalização do conceito da "indissociabilidade" e o reconhecimento pela lei da existência de uma hierarquia de instituições – universidades, centros universitários, faculdades. Além disso, a lei também admite a existência de universidades tecnológicas e especializadas. Lembrando George Orwell, todos são iguais, mas uns são mais iguais do que outros.

Nos sistemas modernos de educação superior – que inevitavelmente são altamente diversificados - é natural que existam vários tipos de instituições, desempenhando funções

---

[3] Para uma primeira análise dos problemas técnicos e conceituais do ENADE, veja S. Schwartzman, *O Enigma do Enade,* http://www.schwartzman.org.br/simon/enade.pdf .

distintas. Há instituições dedicadas à formação de lideranças, ao ensino de massas, à educação tecnológica, à educação continuada, à pesquisa científica, à formação de professores e à educação geral. Cada segmento desse ensino busca atender a diferentes públicos – comunidades locais, elites culturais, governos, empresas, segmentos religiosos e étnicos ou culturais. É inevitável que na percepção do público, exista uma hierarquia de prestígio entre estas instituições. Mas a função dos governos não é acentuar estas hierarquias e sim criar espaços para que as diversas orientações e funções possam se desenvolver, de forma democrática e pluralista. A mais óbvia fonte de discriminação entre tais subsistemas é a falta de autonomia das faculdades, diante da completa autonomia das universidades.

Lamentavelmente, o projeto do Ministério da Educação vai contra o princípio saudável da segmentação sem discriminação, ao estabelecer uma hierarquia que coloca as universidades públicas e de pesquisa como o modelo a ser seguido, desvalorizando, implicitamente, as instituições voltadas primordialmente para o ensino e a formação profissional. Esta desvalorização, que não é de agora, ajuda a entender porque o Brasil nunca conseguiu desenvolver um sistema amplo e adequado de educação tecnológica e de formação de professores para o ensino fundamental e médio. Essas são áreas onde o custo de um ensino de qualidade excede a capacidade de pagar da clientela típica, portanto, são candidatas óbvias para o apoio governamental – o que exige pagar, pelo menos parte da conta.

O preconceito contra o setor privado.

O projeto do Ministério insiste no preconceito e nas restrições que procura impor à iniciativa privada, acusada de "mercantilista" e, por isto, despida dos valores da cultura e da educação verdadeira. Isso é tão preeminente no projeto quanto o cheque em branco que pretende dar para as universidades federais, ao propor um aumento substancial de suas verbas, sem um sistema adequado de incentivos e controle de qualidade.

O preconceito contra setor o privado aparece logo no parágrafo 3, que atenta contra a liberdade de ensino assegurada pela Constituição, ao afirmar que esta liberdade será "exercida em razão e nos limites da função social da educação superior", função esta a ser definida, presumivelmente, pela burocracia do Ministério da Educação.

Na verdade, a única limitação que a Constituição impõe à liberdade de ensino no setor privado é a do estelionato, que ocorre quando não existe ensino verdadeiro, mas, simplesmente, uma farsa que resulta na venda ou concessão de diplomas sem nenhum conteúdo efetivo. Isto vale tanto para o setor público quanto para o setor privado. Fora isto, a liberdade de ensino é um direito constitucional e parte integrante dos valores de uma

sociedade aberta e pluralista. Tal liberdade não pode estar condicionada às preferências e ideologias circunstanciais dos ministros da educação e de seus funcionários, nem a projeções sobre demandas futuras do mercado de trabalho, nem aos interesses das corporações profissionais em limitar a concorrência. A noção de que o ensino privado, ao dar lucro, torna-se "mercantilizado", e por isto não tem valor educativo, é puro preconceito. É como dizer que um bom médico particular, por cobrar consulta, não pode tratar bem seus clientes.

Na prática, buscando no texto do projeto de lei e também nos procedimentos que têm sido adotados pelo Ministério da Educação para autorizar a criação de cursos, esta "função social" parece se manifestar em uma tentativa de avaliar se os cursos são ou não "socialmente necessários". Portanto, a nova versão do projeto repete a insistência em um conceito que não têm um significado claro, e por isto pode ser objeto de infinitas manipulações pela burocracia de plantão. No passado, era a plataforma de lançamento de um sem número de mecanismos de tráfico de influência, por parte dos círculos de poder próximos ao antigo CFE. No futuro, pode ser um instrumento para decisões de cunho ideológico.

Na área da saúde, o projeto de lei diz explicitamente, no artigo 7, que a educação superior nesta área "articula-se com o sistema único de saúde, de modo a garantir orientação inter-setorial ao ensino e à prestação de serviços de saúde". O artigo resguarda "os âmbitos de competência dos ministérios da educação e da saúde e dos governos estaduais". Mas não resguarda a liberdade do setor privado e dá ao Conselho Nacional de Saúde o direito de se manifestar sobre a criação de novos cursos nestas áreas. Ainda que o poder seja somente de "manifestação", ela deve ter alguma importância, porque, de outra forma, por que constaria do projeto de lei? Não se faz lei para lidar com o opcional. O "interesse social", definido de alguma forma, poderia ser um critério para o governo decidir se vai ou não investir seus próprios recursos na área de saúde. Mas isso não pode ser imposto ao setor privado que deve ter a liberdade de decidir onde prefere fazer seus investimentos, independentemente do que pensa este ou aquele Conselho.

Na prática, o maior poder que o Ministério da Educação exerce sobre o setor privado, e que o atual projeto mantém, é o de autorizar a criação de novos cursos e instituições. Este processo de autorizações sempre ocorreu de forma burocrática e intermitente, com períodos de grandes restrições seguidos de liberações descontroladas, e por critérios pouco claros, embora tenha havido um esforço, no passado recente, de introduzir mecanismos mais claros nos processos de avaliação. Não há nenhuma garantia de que o Ministério da Educação esteja mais equipado hoje do que no passado para fazer isto de forma rápida e transparente. Não houve melhoria nem nos procedimentos e nem nas equipes de visitadores. Há quem diga que ambos pioraram.

A prática de autorizar a abertura de cursos padece de um vício de origem – que vem de épocas anteriores. Como o curso não existe, há apenas os papeis para serem avaliados. A tentativa de ser mais rigoroso nos critérios somente resulta em mais papeis e mais exigências formais. Isso, naturalmente, abre espaço para arbitrariedades dos visitadores. Uma vez autorizado o curso, o MEC se distancia dele, até quatro anos depois, quando será submetido ao credenciamento. Na prática, o que está no papel não necessariamente se materializa no cotidiano do funcionamento, pois o MEC não fica sabendo nada do que acontece a partir do primeiro dia de aula. Os abusos frequentemente denunciados pela imprensa – e muitas vezes verdadeiros – não são coibidos, em razão deste erro de origem: Ou seja, em vez de visitar o curso funcionando, o MEC visita antes de começar, quando há muito pouco para ser visto.

A posse, por parte da administração pública, do poder de concessão[4], abre espaço para tráfico de influência e corrupção, que colocam sob suspeita, muitas vezes de forma injusta, instituições e funcionários governamentais. Estes problemas poderiam ser minorados se houvesse um sistema adequado de avaliação que se limitasse estritamente às questões de qualidade, fosse eficiente e dotado de legitimidade. Deveria ser exercido com a participação do próprio setor privado, assumindo responsabilidade direta pela qualidade dos cursos que oferece.

Mas a interferência que o governo pretende exercer sobre o setor privado vai além do cartório tradicional das concessões, ou autorizações, já conhecido de todos. Ao contrário das instituições públicas, que adquirem mais autonomia com a proposta do Ministério, as instituições de ensino superior privado, segundo o projeto, não podem ter personalidade jurídica própria, a não ser a das instituições mantenedoras (art. 13). Estas mantenedoras, por sua vez, "devem ter por finalidade principal a educação". Ademais, impõe fortes limitações ao poder das mantenedoras sobre as instituições que mantêm: 70% do capital deve ser nacional, se elas forem entidades lucrativas; seus dirigentes devem ser brasileiros natos ou residentes há mais de 10 anos no país;. O golpe de misericórdia na governabilidade é dado

---

[4] A rigor, o direito de concessão não existe no caso, porque prover educação é um direito constitucional que não depende, para ser exercido, da concessão do Estado, como se fosse um serviço de transportes públicos, por exemplo. O que existe é uma função de autorização, que se justifica pela necessidade de verificar se os requisitos mínimos de qualidade e idoneidade estão sendo cumpridos. Mas, na prática, o sistema tem funcionado como se fosse de concessão, e este projeto pretende ampliar ainda mais esta interpretação.

pelas prescrição de que as mantenedoras não podem deter mais do que 20% da representação nos colegiados que, obrigatoriamente, deverão governar as instituições de ensino (art. 32). É possível que, em parte, estas normas busquem evitar uma situação, bastante comum, em que as instituições privadas de ensino superior são administradas como empresas familiares e não conseguem se institucionalizar de forma adequada. Mas a melhor maneira de melhorar esta situação, seria dar às instituições privadas de ensino superior personalidade jurídica própria e definir de forma clara e transparente os relacionamentos entre as mantenedoras e as mantidas, sobretudo na parte financeira, sujeita a muitos abusos conhecidos. Da mesma forma, teriam que seguir regras claras de gerenciamento profissional e estabelecer planos de carreira bem definidos para seu pessoal acadêmico.

É absurdo, no entanto, exigir que todas as instituições privadas sejam governadas segundo o modelo "colegial" - cuja pertinência é duvidosa inclusive para as instituições públicas - e muito menos, que haja uma expropriação das instituições privadas de suas mantenedoras. A limitação de 20% de participação nos órgãos colegiados significa exatamente isto. A exigência de que a principal finalidade da mantenedora seja a educação não faz sentido. Isto impede, por exemplo, que uma grande empresa ou um grande centro de pesquisa resolva patrocinar a criação de uma universidade ou instituição de ensino.

Permanece, na presente versão, a cláusula nacionalista, ou seja, 70% do capital deve ser nacional, se elas forem entidades lucrativas e os dirigentes devem ser brasileiros natos ou residentes há mais de 10 anos no país. O limite de 30% de estrangeiros e a proibição de que eles exerçam cargos de direção só é explicável como uma tentativa ingênua de barrar uma suposta ameaça de globalização da educação superior brasileira, que, além de não corresponder à realidade dos fatos, cria uma barreira ideológica sem sentido, desestimulando a entrada no país de novos conhecimentos, novos recursos e novas metodologias para a ampliação e diversificação do ensino superior.

É ilustrativa a lembrança de que países emergentes, como Chile, China, Cingapura, Coréia, Malásia e Taiwan adotam uma posição diametralmente oposta. Para eles, a vinda de capitais, conhecimentos e gerenciamento estrangeiro são vistos como uma estratégia de modernização e enriquecimento do seu capital humano. Suas políticas incentivam a internacionalização de seu ensino superior em todas as suas formas e modalidades.

A questão da autonomia e da gestão das instituições públicas

Um dos objetivos do projeto de reforma é a "republicanização da universidade, como um espaço público e plural de produção de conhecimento e saberes e de diálogo e interação

com a sociedade civil". Os termos "republicanização" e "sociedade civil" parecem estar na moda. É difícil ser contra, por ser tão nebuloso o seu significado. É também acaciano que a universidade deve ser um "espaço público de produção de conhecimentos e saberes" e deve "interagir com a sociedade mais ampla".

Estamos convencidos de que a autonomia das universidades públicas é um dos objetivos mais legítimos da reforma. No entanto, ao instituir a eleição direta de reitores e exigir que as universidades, tanto públicas quanto privadas, sejam dirigidas de forma colegiada, o Ministério parece entender que elas deveriam ser governadas como pequenas repúblicas, o que não parece ser uma boa idéia.

Instituições de ensino superior, pela sua própria natureza, devem abrir espaço para a ampla participação de seus membros e da sociedade, e para o pleno exercício da liberdade de opinião e diferentes orientações. Mas elas têm uma finalidade que deve prevalecer, que é a de cumprir os fins para os quais elas foram criadas e são mantidas pela sociedade. E é esta mesma sociedade, por via de seus representantes apropriados, que deve dizer à universidade o que espera dela.

Parafraseando o Ministério, a liberdade de auto-gestão das universidades públicas deve ser "exercida em razão e nos limites da função social" que têm. Esta função social é ampla, mas inclui necessariamente o uso adequado dos recursos e a excelência e qualidade do ensino e da pesquisa, em suas diferentes modalidades, e conforme a vocação de cada uma. Para as instituições privadas, esta função social tem como limite mínimo os padrões de qualidade que a legislação requer e, além disto, os propósitos e valores das pessoas e instituições que as mantêm, um dos quais, para as instituições de fins lucrativos, é proporcionar um retorno saudável aos investimentos feitos.

A experiência brasileira e internacional mostra que a relação entre "governo colegiado" e "eleição direta de reitores", por um lado, e o cumprimento adequado de suas funções, por outra, não é unívoca. As principais universidades nos países mais avançados não elegem internamente seus próprios reitores – e quando elegem, não é por votação universal. É verdade que possuem fortes direções executivas que consultam e procuram trabalhar em harmonia com os representantes de professores, alunos, funcionários e de outros setores da sociedade. Mas sua gestão e soberania não são capturadas por tais grupos. .

Em contraste, são conhecidas as situações, infelizmente comuns no Brasil e outros países da América Latina, em que as autoridades superiores das universidades públicas são eleitas em processos eleitorais politizados. Como conseqüência, governam tolhidos pelos seus eleitores, sob vetos constantes dos diferentes grupos de interesse que existem nas instituições,

muitas vezes filiados a partidos políticos. Assim sendo, não conseguem implementar políticas significativas de médio e longo prazo.

O antigo regime de listas tríplices de indicações para reitor feitas pelas universidades, com um deles a ser nomeado pelo Ministério da Educação, procurava ser um compromisso entre a autonomia das universidades e a responsabilidade do governo em cumprir seu mandato e defender os interesses que a sociedade tem em relação às universidades - que nem sempre coincide com os interesses corporativos de seus membros. Mas mesmo tal sistema estava eivado de vícios, pelos quais os reitores assumiam seus mandatos com um poder seqüestrado pelos seus compromissos de campanha, quase sempre inevitáveis.

A autonomia universitária pode ser um instrumento poderoso para melhorar a qualidade e a responsabilidade social das universidades públicas. Quando combinada com um sistema adequado de avaliação de resultados e um alinhamento também adequado entre resultados e benefícios e incentivos, é um instrumento poderoso para melhorar a qualidade e a responsabilidade social das instituições. O projeto de reforma procura avançar em relação à autonomia, ao propor que as universidades tenham orçamentos integrados e suas próprias políticas de pessoal, por exemplo. Contudo, é um avanço tímido, já que não toca na questão do regime jurídico dos professores e funcionários. Como servidores públicos, estes têm estabilidade, independentemente de seu desempenho ou da necessidade dos seus serviços. E, como os salários consomem mais de 90% dos recursos das universidades, na prática a autonomia financeira que elas teriam seria muito reduzida, já que não poderiam mexer nos seus quadros docentes.

O tipo de autonomia que se busca nas universidades modernas é baseado no fortalecimento da responsabilidade institucional e capacidade de ação e decisão das instituições. É muito distinto do conceito antigo de autonomia, oriundo do movimento de Reforma Universitária de Córdoba, Argentina, em 1918. Tal autonomia era de natureza essencialmente política e definia a universidade como uma República dentro da República. Talvez tenha sido responsável pela incapacidade que a grande maioria das universidades em nossa região sempre teve em fazer prevalecer o interesse da sociedade sobre os interesses privados de seus participantes. Seria uma lástima se é nisto que se pensa quando se fala em "republicanizar" a universidade pública brasileira.